

POLSKI UNIWERSYTET NA OBCYZŹNIE
W LONDYNIE

ZESZYTY NAUKOWE

SERIA TRZECIA: NR 2, 2014

MIROSŁAW MATYJA

UNIWERSYTET W GUADALAJARZE

PUNO W LONDYNIE

KRAKOWSKA AKADEMIA IM A. F. MODRZEWSKIEGO W KRAKOWIE

MNIEJSZOŚCI NARODOWE W RAMACH SZWAJCARSKIEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO¹

1. WPROWADZENIE, GŁÓWNA HIPOTEZA I ISTNIEJĄCY STAN WIEDZY

Mniejszości etniczne, narodowe, językowe i religijne w Europie są bardzo zróżnicowane, bowiem kontynent europejski jest, historycznie rzecz biorąc, obszarem wielokulturowym. Wieloetniczność w Europie kształtowana była przez kilka stuleci, zaś jej wizerunek rzutował na stosunki między poszczególnymi krajami i był źródłem międzynarodowych i wewnętrznych napięć i konfliktów. W tym celu na arenie międzynarodowej podjęte zostały starania, które mają na celu uregulowanie statusu mniejszości w Europie i na świecie. Systemy ochronne dla mniejszości narodowych ukształtowane zostały na różnych płaszczyznach politycznych, od rozwiązań globalnych, mających charakter ogólnikowy i deklaracyjny, po rozwiązania regionalne, charakteryzujące się większym stopniem instytucjonalizacji, i narodowe z funkcjonującymi mechanizmami kontroli.

Od połowy XX wieku nastąpił znaczny postęp w procesie regulacji statusu mniejszości narodowych. Dotychczasowe uregulowania dotyczące praw człowieka zostały uzupełnione szczegółowymi gwarancjami, obejmującymi różne dziedziny życia

¹ Projekt wykonywany w ramach prac Zakładu Kultur Mniejszości Narodowych Instytutu Kultury Europejskiej (IKE) PUNO w Londynie.

zbiorowości mniejszościowych – są to zmiany w zakresie praw politycznych, społecznych, ekonomicznych i kulturalnych o charakterze regionalnym i globalnym.

W Szwajcarii mniejszości narodowe należy podzielić zasadniczo na tradycyjne, które są mniejszościami etniczno-językowymi, i tak zwane mniejszości nowe, ukształtowane na skutek imigracji w ostatnim półwieczu². Badania na temat mniejszości tradycyjnych są daleko posunięte, natomiast – jeśli chodzi o nowe – istnieje kilka istotnych problemów z ich klasyfikacją i pozycją polityczno-społeczną.

Biorąc pod uwagę rolę mniejszości narodowych w systemie politycznym Szwajcarii, należy wziąć pod uwagę specyfikę szwajcarskiej demokracji bezpośredniej, która determinuje bezpośrednio status owych mniejszości w tym państwie. Wpływ polityki Szwajcarii, a w głównej mierze rola inicjatywy ludowej i referendum, na uregulowania odnoszące się do mniejszości, nie zostały do końca zbadane w literaturze przedmiotu.

Celem niniejszej pracy jest zbadanie tego wpływu, a w szczególności analiza uzależnienia statusu nowych językowo-religijnych mniejszości w Szwajcarii od elementów demokracji bezpośredniej w tym kraju. Czy szwajcarska demokracja bezpośrednia, która nie ma odpowiednika w żadnym innym państwie, wpływa korzystnie, czy też niekorzystnie na rozwój i równouprawnienie mniejszości narodowych w tym kraju? Aby móc w pełni odpowiedzieć na powyższe pytanie, przeanalizowałem wyniki bezpośrednich głosowań w Szwajcarii od momentu powstania Konfederacji Szwajcarskiej w 1848 roku do dzisiaj, dotyczące regulacji i statusu mniejszości narodowych na terytorium tego państwa. Doszedłem do wniosku, że istnieje bezpośredni wpływ szwajcarskiego systemu politycznego na status prawny mniejszości narodowych w państwie helweckim.

Obok wpływu polityki na kształtowanie się mniejszości narodowych w Szwajcarii, niemniej istotnym celem projektu jest przedstawienie całej złożonej problematyki mniejszości narodowych w tym państwie.

2. DEFINICJA I NAZEWNICTWO MNIJSZOŚCI NARODOWYCH

2.1. DEFINICJA MNIJSZOŚCI NARODOWYCH

Podobnie jak w przypadku definicji narodu, trudno jest również zdefiniować pojęcie „mniejszości narodowej”. W poszczególnych państwach termin ten jest różnie interpretowany. We Francji wychodzi się z założenia, iż mniejszości narodowe jako takie nie istnieją w ogóle, bowiem społeczeństwa nie różnicuje się w tym kraju. Rząd francuski mimo to stara się zapewniać ochronę mniejszościom narodowym i respektować ich prawa. W Chorwacji natomiast konstytucja zawiera listę mniejszości narodowych, które traktowane są jako tak zwane mniejszości uznane

² M. Matyja, *Mniejszości w Szwajcarii*, „Aspekt Polski”, 2013, nr 186.

prawnie i w pełni respektowane. Powyższe przykłady świadczą o tym, jak bardzo jest zróżnicowane podejście do zdefiniowania mniejszości narodowych.

Generalnie w Europie pojęcie „mniejszości narodowe” łączy się z mniejszościami religijnymi, językowymi, etnicznymi i kulturalnymi. Nie istnieje jednak konkretna definicja tego terminu. Z pojęciem „mniejszości narodowych” wiąże się jednak ściśle kwestia ich ochrony, która posiada dwa cele. Po pierwsze, ochrona ta ma zapewnić równouprawnienie członków mniejszości z członkami narodu, którego terytorium zamieszkuje. Po drugie, mniejszość winna mieć zapewnioną ochronę jako całość i nie podlegać jakiegokolwiek dyskryminacji.

W prawie międzynarodowym dla określenia mniejszości stosuje się współcześnie trzy główne kategorie. Mówi się więc o mniejszościach narodowych, mniejszościach regionalnych oraz o mniejszościach etnicznych. Wyróżnikiem tych wszystkich grup jest zawsze odmienne pochodzenie od pochodzenia ich sąsiadów, dominujących w danym regionie czy państwie, oraz przeświadczenie o wspólnocie krwi. Stąd w antropologii stosowane są pojęcia wspólnot pochodzeniowych i kulturowych – jako kategorii ogólnych – aczkolwiek i one powodują pewne kontrowersje. Wszystkie te terminy intuicyjnie zdają się być jasne i nie budzą wątpliwości. Według części politologów podstawowym kryterium różnicującym te dwie mniejszości jest kryterium instytucjonalne: fakt, czy dana mniejszość w innym państwie stanowi większość, decyduje o jej statusie mniejszości narodowej. Przedstawiciele wspólnoty kulturowej nieposiadającej państwa są więc jedynie mniejszością etniczną. To różnienie nie jest powszechnie akceptowane i należy wskazać, że wyklucza ono uzyskanie statusu mniejszości narodowej przez na przykład Kurdów czy Romów.

Na płaszczyźnie europejskiej określenie „mniejszości narodowe” używane jest często jako pojęcie nadrzędne w stosunku do mniejszości religijnych, językowych, etnicznych i kulturowych. Zarówno w dokumentach Rady Europy, jak i ustaleniach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie używany jest termin „mniejszości narodowe”. Jednakże organizacje te nie definiują go jednoznacznie. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podjęło w 1993 roku próbę zdefiniowania tego pojęcia. W projekcie do protokołu dodatkowego Europejskiej konwencji praw człowieka, dotyczącego ochrony mniejszości narodowych, który nie został jednak zrealizowany, „mniejszość narodowa” została zdefiniowana jako grupa osób, która:

- zamieszkuje na terytorium innego państwa i jej członkowie są jego obywatelami,
- posiada długoletnie, trwałe powiązania z państwem zamieszkania,
- wyróżnia się szczególnymi cechami etnicznymi, kulturalnymi, religijnymi bądź językowymi,
- jest wystarczająco reprezentatywna, mimo iż jest mniej liczna niż społeczeństwo zamieszkujące dany kraj lub region,
- dąży do zachowania swojej tożsamości i charakterystycznych cech, szczególnie własnej kultury, tradycji, religii lub języka³.

³ Propozycja do protokołu dodatkowego Europejskiej konwencji praw człowieka, zalecenie 1201 z 1993 r.

Natomiast Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (ang. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*) z 1995 roku, która weszła w życie 1 lutego 1998, zawarta pod auspicjami Rady Europy, nie wymienia żadnej definicji mniejszości narodowych i pozostawia jej interpretację poszczególnym państwom. Jej sygnatariuszami jest obecnie 39 państw spośród 47 członków Rady Europy. Konwencja ustanawia minimalne standardy ochrony mniejszości narodowych, w szczególności zapewnia równość wobec prawa i niedyskryminację, prawo do zgromadzeń i stowarzyszania się, swobodę wypowiedzi, myśli, przekonań i religii oraz zapewnia ochronę języków i kultur mniejszościowych.

Wśród przedstawicieli państw uczestniczących w negocjowaniu tekstu Konwencji nie było zgody co do jednej, wspólnej definicji i koncepcji mniejszości narodowych. Dlatego przyjęto rozwiązanie pragmatyczne, aby zagwarantować określone prawa osobom należącym do mniejszości narodowych. Natomiast państwom, które przystąpią do Konwencji, należy pozostawić swobodę w zakresie uznawania określonych grup zamieszkujących ich terytorium za mniejszości narodowe. Od samego państwa zależy więc, czy uznaje ono określoną mniejszość narodową, co osłabia wymowę Konwencji i jej funkcję zagwarantowania praw osobom należącym do mniejszości narodowych.

2.2. NAZEWNICTWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Powyżej opisane próby przynajmniej bardzo ogólnego sformułowania definicji mniejszości narodowych, wskazują na fakt, iż różni się ona zasadniczo od grupy narodowej i od mniejszości etnicznej. Pojęcie to ma raczej charakter prawny, gwarantujący określone uprawnienia między innymi w dziedzinie edukacji i pielęgnowania języka. Istotne jest, aby dana grupa nie była związana etnicznie z państwem, na którego terytorium zamieszkuje (na przykład Duńczycy w Niemczech, Węgrzy w Rumunii, Włosi w Słowenii, niemieckie mniejszości w krajach Europy Wschodniej) lub była zdomowiona w innym państwie jako grupa etniczna (na przykład mniejszość kaszubska w Polsce).

Następną problematyczną kwestią, obok definicji mniejszości narodowych, jest ich – często mylnie używane – nazewnictwo. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „mniejszość etniczna” jest pojęciem szerszym od „mniejszości narodowej”⁴. Różnica między tymi dwiema grupami dotyczy przede wszystkim kwestii obywatelstwa jednostek, które przynależą do danej mniejszości. Członkowie mniejszości etnicznej nie muszą być bowiem obywatelami danego państwa, poza tym grupa ta nie jest związana – w przeciwieństwie do mniejszości narodowej – z innym narodem niż ten, którego państwo zamieszkuje⁵. Kwestią sporną w zdefiniowaniu różni-

⁴ S. Łodziński, *Ochrona osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, raport nr 208 dla Biura i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, 2002, wersja elektroniczna (PDF), s. 8.

⁵ K. Podgórska, *Zróżnicowanie etniczne społeczeństwa francuskiego – sytuacja prawna versus rzeczy-*

cy między mniejszością etniczną i narodową jest okres zamieszkania w danym państwie. Charakterystyczną cechą mniejszości narodowej jest fakt, że posiada ona lub posiadała własne państwo. To właśnie zasadniczo różni ją od mniejszości etnicznej.

Termin „mniejszości narodowe” jest potocznie używany do określenia mniejszości etnicznych, narodowych, językowych i religijnych, stosowany zamiennie z określeniem „mniejszości”. Mimo braku konkretnej definicji, Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych jest pierwszą wiążącą, wielostronną umową międzynarodową, która stawia sobie za cel ochronę tychże mniejszości. Regulacje zawarte w Konwencji są stosunkowo szczegółowe i obszerne. Już sama nazwa wskazuje, iż ma ona przede wszystkim służyć jako punkt wyjścia do dalszych działań, zwłaszcza zaś jako zbiór norm, które powinny istnieć w krajowych porządkach prawnych lub zostać do nich wprowadzone.

Podobnie jak nie ma powszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych definicji pojęcia „mniejszość narodowa”, tak samo trudno jest ustalić jednolite bądź w pełni odpowiadające danej sytuacji nazewnictwo. Wynika to z faktu, że – w odróżnieniu od obywatelstwa zdecydowanie określanego przez prawo – narodowość jest stanem świadomości każdego człowieka i wynikającym z tego stanu poczuciem przynależności narodowej. Należy zaznaczyć, że może to być poczucie przynależności do więcej niż jednego narodu, co występuje często w rodzinach mieszanych za granicą bądź w przypadku mniejszości narodowych, które są zarówno mniejszościami religijnymi, jak i językowymi.

3. OCHRONA PRAW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W EUROPIE

3.1. ROZWIĄZANIA W RAMACH RADY EUROPY

Kwestia mniejszości narodowych i ich prawnego uznania w poszczególnych państwach na kontynencie europejskim podejmowana jest na różnych płaszczyznach. Rozwiązania o charakterze globalnym są z reguły ogólnikowe i deklaratywne, a tym samym słabo zinstytucjonalizowane, głównie ze względu na wielką liczbę zaangażowanych podmiotów⁶. W miarę postępującej instytucjonalizacji, wypracowane prawa i rozwiązania stają się bardziej konkretne i funkcjonalne. Nadal jednak zauważa się w tym kontekście dużą rozbieżność między europejskimi uregulowaniami i praktyką poszczególnych państw⁷.

wistość społeczna, w: *Mniejszości narodowe w państwach Unii Europejskiej – stan prawny i faktyczny*, red. E. Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, Lublin, 2013, s. 172.

⁶ Pośród rozwiązań globalnych na uwagę zasługują: Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych – rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135, przyjęta i proklamowana 10 XII 1992 r., oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmieniona Protokołem nr 111, Rzym, 4 XI 1950 r.

⁷ Por. M. Boden, *Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa*, München, 1993.

W Europie ochroną praw mniejszości narodowych zajmuje się przede wszystkim Rada Europy. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, uchwalona 4 listopada 1950 roku, jest fundamentalnym dokumentem antydyskryminacyjnym na kontynencie europejskim.

Istotne są również dwa inne akty prawne przyjęte przez Radę Europy. Pierwszym z nich jest Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, przyjęta przez Komitet Ministrów jako Konwencja Rady Europy 15 czerwca 1992 roku, która weszła ostatecznie w życie 1 marca 1998 roku. Jej tekst jest stosunkowo ogólny, mimo to sformułowane zostały pewne zasady, które winny wyznaczać politykę państw sygnatariuszy.

Drugim dokumentem jest wspomniana Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, która weszła w życie 1 lutego 1998 roku i definiuje zasady swobody określania przynależności narodowej przez obywateli państw sygnatariuszy. Mimo braku konkretnej definicji Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych jest pierwszą wiążącą, wielostronną umową międzynarodową, która stawia sobie za cel ochronę tychże mniejszości. Regulacje zawarte w Konwencji są stosunkowo szczegółowe i obszerne, a jej nazwa wskazuje, iż ma ona przede wszystkim służyć jako punkt wyjścia do dalszego działania, zwłaszcza zaś jako zbiór norm, które powinny istnieć w krajowych porządkach prawnych lub zostać do nich wprowadzone.

3.2. ROZWIĄZANIA W RAMACH KBWE I UNII EUROPEJSKIEJ

Na uwagę zasługują również rozwiązania w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁸, mające służyć jako forum dialogu między Wschodem a Zachodem. Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 roku zawiera jednak tylko ostrożne i ogólne stwierdzenia, odnoszące się do mniejszości narodowych. Postanowienia tak zwanego koszyka trzeciego KBWE poświęcone są dziedzinie kultury w odniesieniu do mniejszości narodowych i zaangażowaniu mniejszości w międzynarodową współpracę kulturalno-oświatową. Rezolucje te nie są jednak wiążące i mają charakter zdecydowanie deklaracyjny.

Warto również zwrócić uwagę na inicjatywy w ramach ochrony mniejszości narodowych w Europie, podejmowane przez Unię Europejską. Są to jednak również postanowienia niewiążące i koncentrujące się na ogólnych sformułowaniach o charakterze niedyskryminacyjnym ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne. Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku wprowadził postanowienia zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne (art. 2). Ponadto art. 3 Traktatu stanowi, że Unia Europejska *zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.*

⁸ Od 1 stycznia 1995 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W przypadku umów wielostronnych należałoby także przywołać Inicjatywę Środkowoeuropejską, a przede wszystkim tak zwany instrument ochronny praw mniejszości tej Inicjatywy, złożony do podpisu 19 listopada 1994 roku. Mimo iż dokument ten posiada charakter deklaracyjny, to jego pozytywną stroną jest wprowadzenie definicji mniejszości narodowych.

Istotnymi rozwiązaniami w zakresie ochrony praw mniejszości na kontynencie europejskim są także umowy dwustronne, których zaletą jest łatwiejsze uzyskanie bardziej adekwatnego konsensusu w ramach bilateralnych porozumień między państwowych.

4. SZWAJCARSKI SYSTEM POLITYCZNY

4.1. SPECYFIKA SYSTEMU POLITYCZNEGO W SZWAJCARII

Abym zobrazować funkcjonowanie szwajcarskich instytucji politycznych, należy przypomnieć, że funkcjonują one w specyficznych warunkach geograficznych i kulturowych, w obrębie oddziaływania kształtowanego przez historię, a dyktowanej koniecznością tradycji sprawowania bezpośrednich form kierowania państwem⁹.

Licząca 41,3 tys. km², mająca ponad 8 milionów ludności Szwajcaria jest podzielona na 26 odrębnych kantonów o stosunkowo dużej autonomii. Jeżeli dodamy do tego silne zróżnicowanie pod względem językowym, religijnym i ekonomicznym, wówczas funkcjonowanie federalizmu i demokracji bezpośredniej w wydaniu helweckim staje się zrozumiałe.

Początki Szwajcarii sięgają 1291 roku, kiedy zjednoczyły się trzy niemieckojęzyczne kantony: Uri, Schwyz i Unterwalden. Państwowość rozwijała się tu przez wieki, a do państwa związkowego (federacji) dołączały systematycznie kolejne kantony o odmiennym zabarwieniu etnicznym i językowym. Wczesna historia Szwajcarii jest pełna niepokoju, buntów i częstych wojen między kantonami, ale to również historia żmudnego poszukiwania zasad pokojowego rozwiązywania konfliktów w tym stosunkowo małym, lecz bardzo zróżnicowanym społeczeństwie. Bez wątplenia federalny system polityczny Szwajcarii pozwolił przetrwać temu państwu i istnieć w harmonii, mimo ogromnej różnorodności regionalnej, religijnej i językowej¹⁰.

W sensie formalnym – według szwajcarskiego prawa – nie istnieją mniejszości językowe, lecz równoprawne języki oficjalne (francuski, niemiecki, włoski) oraz języki narodowe (francuski, niemiecki, włoski, retoromański). Nie istnieje również dominująca religia narodowa, mimo iż obydwie religie chrześcijańskie (katolicyzm i protestantyzm) są dominującymi w państwie.

Przynależność lokalno-polityczna jest bardzo głęboko wrośnięta w mentalność obywatela Szwajcarii, który na pierwszym miejscu utożsamia się z gminą i kanto-

⁹ Por. M. Matyja, *Swiss made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria?*, Brzezia Łąka, 2010.

¹⁰ Por. S. Moeckli, *Das politische System der Schweiz verstehen*, Altstätten, 2007.

nem, natomiast Berno jest dla niego w większym stopniu siedzibą rządu niż stolicą państwa.

4.2. SZWAJCARSKI FEDERALIZM

W 1848 roku, po wiekach konfliktów i wojen wywołanych utrzymującymi się podziałami społecznymi i politycznymi, uchwalona została w Szwajcarii konstytucja, która jest podstawą niewątpliwie skutecznie funkcjonującej demokracji. Obecna wersja zmodyfikowanej konstytucji pochodzi z roku 1999. Istotny jest jej art. 3: *Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji*. Artykuł ten jest w zasadzie podstawą systemu federalnego Szwajcarii.

Szwajcarskie państwo posiada trzy podstawowe filary polityczne: federacja – kantony – samorządy (gminy). Jest to rodzaj zdecentralizowanego federalizmu, opartego na zasadzie subsydiarności. Oznacza to, że wszelkiego decyzje podejmowane są oddolnie, z bezpośrednim udziałem obywateli; a te, które nie mogą być podjęte na szczeblu gminy, podejmowane są przez władze kantonalne. W wielu dziedzinach regułą jest, że rząd federalny tworzy prawo, ale jego wdrożenie pozostawia kantonom, które dokonują tego w sposób stosowny do swoich wymogów. Silna tradycja wymaga od nich zajmowania się własnymi problemami i powstrzymywania się od krytykowania działań innych kantonów¹¹.

Kantonów nie można porównywać do prowincji lub dystryktów administracyjnych w innych demokratycznych krajach, na przykład do polskich województw. Są to w zasadzie niezależne samorządy o charakterze państwa i same używają w stosunku do siebie nazwy „państwo” (niem. *Staat*, franc. *Etat*). Posiadają właściwie wszystkie prawa państwa z wyjątkiem tych, których zrzekły się dobrowolnie na rzecz Federacji. Zgodnie z ogólną doktryną polityczną Szwajcarii, należy powierzyć jak najwięcej zadań politycznych jak najniższym instancjom. Doktryna ta gwarantuje zachowanie przez każdy kanton własnej konstytucji, parlamentu i rządu oraz suwerenności finansowej i podatkowej. Jednakże, oprócz przestrzegania własnych, ustalonych autonomicznie praw, kantony mają obowiązek wprowadzania w życie ogólnych praw federalnych¹².

Szwajcarska kultura polityczna podkreśla zasadę proporcjonalności i konsensusu w reprezentacji politycznej i stosuje ją zarówno do partii politycznych, jak i wobec języków narodowych. Sprawia to, że państwo wykazuje bardzo niski poziom konfliktowych lub pokrywających się postanowień prawnych Federacji, kantonów i społeczności lokalnych.

¹¹ Por. H. Blöchliger, *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone*, Zürich, 2005.

¹² Por. P. Bois du, R. Freiburghaus, *Le fédéralisme dans tous ses états*, „Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande”, 2003, no 3.

4.3. PODSTAWY DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Wyrazem szwajcarskiego federalizmu jest demokracja bezpośrednia, której podstawowymi narzędziami są referendum i inicjatywa ludowa. Praktycznie każda ustawa federalna i lokalna może zostać poddana pod referendum, które pozwala obywatelom zweryfikować decyzję parlamentu na szczeblu ogólnospołecznym i zmusić instytucje ustawodawcze do zmodyfikowania danej ustawy¹³.

Referendum organizuje się, jeśli przynajmniej 50 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania zgłosi taki wniosek. W rzeczywistości jest ono swego rodzaju politycznym narzędziem o charakterze hamującym, pozwalającym zablokować ustawy konstytucyjne, zaś inicjatywa ludowa pozwala obywatelom poddać pod powszechne głosowanie propozycje modyfikacji federalnej konstytucji i w konsekwencji przeformować nową ustawę. Z inicjatywą może wystąpić partia polityczna lub grupa obywateli, proponując zmianę konkretnego paragrafu konstytucji lub jego nowe sformułowanie. Pod wnioskiem musi się podpisać w ciągu 18 miesięcy co najmniej 100 tysięcy obywateli. Po zarekomendowaniu wniosku przez federalny aparat rządowy, parlament rozpatruje daną propozycję, by później przedłożyć ją narodowi w referendum¹⁴. Jest to na pewno system skomplikowany i związany z wieloma kwestiami organizacyjnymi i kosztami. W praktyce jednak generuje on rzeczywistość, autentyczną partycypację obywateli w życiu politycznym państwa i daje uprawnionym do głosowania satysfakcję z współdecydowania w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Każdą ustawę, uchwaloną przez parlament, można odrzucić za pomocą referendum. Jak już wspominałem, aby wylansować przeprowadzenie głosowania dotyczącego konkretnej inicjatywy, wystarczy zebrać odpowiednią liczbę podpisów w określonym czasie. To gwarantuje, że decyzje podejmuje zawsze obywatel i to właśnie on ma ostateczny głos.

5. CHARAKTERYSTYKA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W SZWAJCARII

5.1. MNIEJSZOŚCI JĘZYKOWE

Mniejszości narodowe w Szwajcarii to w pierwszej kolejności mniejszości językowe, a więc te grupy, których tożsamość wyraża się w posługiwaniu wspólnym językiem. Natomiast fenomen mniejszości religijnych pojawił się w Szwajcarii dopiero w ostatnich latach, co związane jest z napływem do tego kraju społeczności muzułmańskiej.

Od czasu utworzenia Konfederacji Szwajcarskiej w roku 1848 państwo helweckie określa się mianem kraju wielojęzycznego. W 1938 roku język retoromański zo-

¹³ T. Donovan, S. Bowler, *Direct Democracy and Minority Rights. An Extension*, „American Journal of Political Science”, 1999, no. 45, s. 1020–1024.

¹⁴ Por. A. Kost, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, 2008.

stał uznany – obok języka niemieckiego, francuskiego i włoskiego – za język narodowy, a w roku 1999 stał się oficjalnym językiem urzędowym w tym kraju.

Wielojęzyczność jest podstawowym elementem tożsamości szwajcarskiego państwa i gwarantem uznawania mniejszości narodowych. Jest ona zagwarantowana konstytucyjnie, zaś federacja i kantony zobowiązane są do ochrony mniejszości językowych. Nauczanie w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach odbywa się w jednym z języków narodowych – w zależności od kantonu. Na uniwersytecie studiuje się po francusku bądź niemiecku (i włosku w kantonie Ticino).

Język codzienny Szwajcarów w kantonach niemieckojęzycznych to dialekt alemański (*Schwyzerdütsch*), różniący się jednak od niemieckiego języka literackiego. Języki francuski i włoski, mimo drobnych odmienności na przykład w niektórych liczebnikach oraz w wymowie, nie różnią się od standardowego języka. Język romansz (retoromański) jest używany tylko w niektórych gminach kantonu Gryzonia, gdzie dominuje dialekt alemański.

W przeciwieństwie do Belgii, regiony językowe w Szwajcarii nie posiadają własnych struktur politycznych i granica językowa nie jest odpowiednikiem granicy kantonowej. To wyjaśnia poniekąd brak sytuacji konfliktowych między szwajcarskimi mniejszościami językowymi¹⁵.

Konstytucja szwajcarska definiuje dwie fundamentalne zasady polityki językowej w tym kraju. Pierwsza z nich określa prawo mniejszości językowych do posługiwania się własnym językiem; druga zasada definiuje ochronę i wspieranie mniejszości językowych. Potwierdza to polityka językowa w Szwajcarii, która przykłada szczególnie dużą wagę do ochrony języka włoskiego i retoromańskiego w kantonach Gryzonia i Ticino¹⁶. Przede wszystkim język retoromański, mimo iż jest uznany za język narodowy i urzędowy, wydaje się zagrożony. Od 1990 roku społeczność szwajcarska posługująca się tym językiem zmalała z 0,6 do 0,46 procent i obecnie posługuje się nim na co dzień ok. 34 tysięcy osób.

Według spisu powszechnego ludności z 2012 roku, struktura społeczeństwa ze względu na język ojczysty przedstawiała się następująco:

1. niemiecki – 64,9%,
2. francuski – 22,6%,
3. włoski – 8,3%,
4. romansz – 0,5%,
- inne – 3,7%¹⁷.

Obok tradycyjnie dominujących języków używanych przez społeczeństwo szwajcarskie (niemiecki, francuski, włoski i retoromański) pojawiły się również inne mniejszości językowe (serbsko-chorwacki, albański, portugalski, hiszpański, angielski, arabski).

¹⁵ Por. N. Bakić, *Sprachliche Minderheiten in Serbien und in der Schweiz*, Zürich, 2010.

¹⁶ Por. *Die viersprachige Schweiz*, hrsg. H. Bickel, R. Schläpfer, Aarau, 2000.

¹⁷ Dane pochodzą z Departamentu Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej, strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html, dostęp 3 X 2014.

5.2. MNIJSZOŚCI RELIGIJNE

W Szwajcarii dominują dwie podstawowe religie: katolicka i ewangelicko-reformowana. W zależności od kantonu wyznawcy tych religii występują albo jako większość, albo mniejszość. Oprócz tych dwóch dominujących religii wyróżnia się szereg innych mniejszościowych wyznań, z których najbardziej liczna jest grupa wyznawców islamu.

Wolność sumienia i wyznania, a więc wolność przynależności do danej religii, jest zagwarantowana w art. 15 konstytucji szwajcarskiej, w którym państwo jest zobowiązane zagwarantować obywatelom ich religijną i wyznaniową neutralność. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż jakkolwiek według konstytucji państwo gwarantuje ochronę i neutralność religijną, to jednak – w przeciwieństwie do polityki wobec mniejszości językowych – nie przejmuje aktywnej roli w popieraniu adaptacji mniejszości religijnych.

Pojawienie się nowych mniejszości religijnych w Szwajcarii związane jest bezpośrednio z imigracją, a tym samym z utworzeniem na terytorium państwa helweckiego nowych mniejszości narodowych, które stanowią równocześnie nowe mniejszości religijno-językowe. Niewątpliwie stosunkowo nowym zjawiskiem jest pojawienie się w Szwajcarii muzułmańskich mniejszości narodowo-religijnych, co stanowi również nowe wyzwanie dla polityki integracyjnej w tym kraju.

Społeczność muzułmańska jest pod względem wielkości trzecią grupą religijną w Szwajcarii, stanowiącą około 5 procent społeczeństwa kraju. Współżycie chrześcijan i muzułmanów wymaga rozwiązania problemów, które rodzą się niejako automatycznie w wypadku zetknięcia się tak różnych religii i kultur. Nie jest to łatwe, nawet w tak liberalnym i demokratycznym państwie, jakim jest Szwajcaria.

Napływ muzułmańskiej społeczności do Szwajcarii w ostatnich latach związany jest bezpośrednio z migracją „za chlebem” i stosunkowo dużym napływem uchodźców z trzeciego świata i państw byłej Jugosławii. Obecnie mieszka w Szwajcarii około 340 tysięcy muzułmanów ze 105 krajów. Do tej liczby należy jeszcze dodać około 50 tysięcy osób, które nie figurują w statystykach lub przebywają w tym kraju nielegalnie. Muzułmanie, żyjący w obrębie Konfederacji Szwajcarskiej, zrzeszeni są w 160 stowarzyszeniach, które troszczą się o budowę meczetów, ośrodków kulturalnych i szkół koranicznych. 2/3 muzułmanów to sunnici, znaczącą grupę tworzą także szyici i alawici. Stowarzyszenia muzułmańskie na terenie Szwajcarii są bardzo zróżnicowane politycznie i nieufne wobec siebie. Dlatego też nie potrafią wyłonić przedstawiciela, który byłby reprezentatywny i prowadził dialog z władzami szwajcarskimi.

Z prawnego punktu widzenia trudno jest pogodzić egzystencję muzułmanów w Szwajcarii, bowiem systemy prawne tych „dwóch światów” różnią się zasadniczo. Muzułmańskie prawo opiera się na woli boskiej, zaś demokracja szwajcarska na woli społeczeństwa. Rodzi się tu problem stosunku muzułmanów do państwa świeckiego i jego demokratycznej państwowości. Istotną rolę odgrywają w tym

procesie prawa człowieka i obywatela. Problemy dialogu islamsko-chrześcijańskiego występują również w kwestii językowej, bowiem jednakowe pojęcia czy określenia mają jednokrotnie odmienne znaczenie w różnych językach.

6. SZWAJCARSKI MODEL DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ A MNIEJSZOŚCI NARODOWE

6.1. POLITYKA INTEGRACYJNA SZWAJCARII

Analizując historyczny rozwój mniejszości narodowych w Szwajcarii, należy dokonać – jak uprzednio wspomniałem – podziału na mniejszości tradycyjne i te, które wyodrębniły się w ostatnich dziesięcioleciach. Dzięki utworzeniu w 1848 roku szwajcarskiego państwa federalnego mogły zostać w dużym stopniu spełnione oczekiwania mniejszości językowych i religijnych w ramach samostanowienia szwajcarskich kantonów. Także dzisiaj szwajcarski system polityczny uznawany jest za wzorcowy w ramach rozwiązywania problemów multietnicznych. Jednak nie wszystkie tradycyjne mniejszości narodowe mogą w jednakowym stopniu korzystać z pozytywnych cech systemu federalnego¹⁸. Jaskrawym tego przykładem była polityka Konfederacji Szwajcarskiej wobec Romów, która doprowadziła w okresie 1930–1970 do zniszczenia ich wędrującej formy egzystencji. Podobnie polityka Rady Federalnej wobec tak zwanej nowej imigracji, mającej swój początek w latach 50. XX wieku, nie daje się porównać ze wspaniałomyślnym nastawieniem Helwetów wobec tradycyjnych mniejszości narodowych.

Konieczność prowadzenia systematycznej polityki integracyjnej w Szwajcarii pojawiła się w jej polityce dopiero w latach 90. XX wieku – po odsunięciu tendencji antymigracyjnych. Aktualna polityka Szwajcarii wobec tradycyjnych mniejszości narodowych w tym kraju została sformułowana w raporcie rządowym, dotyczącym Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Konfederacja Szwajcarska, ratyfikując tę Konwencję w 1998 roku, sformułowała definicję mniejszości narodowych, dostosowując ją do sytuacji w swym kraju.

Według tej nowo stworzonej definicji, biorącej pod uwagę z jednej strony sugestie Rady Europy, a z drugiej szwajcarskie położenie geopolityczne, mniejszości narodowe w Szwajcarii to grupy osób, które liczbowo są mniejsze od reszty społeczeństwa w tym kraju lub w odpowiednim kantonie i które są obywatelami Szwajcarii. Osoby te winny posiadać tradycyjne i solidne powiązania z Konfederacją, jednocześnie jednak powinny kultywować własną tożsamość narodową, w szczególności tradycje kraju pochodzenia, własną kulturę, religię i/lub język¹⁹. Należy jednak stwierdzić, że polityka integracyjna Szwajcarii wobec nowych mniejszości nie jest jeszcze w pełni uregulowana i wymaga konkretnych przedsięwzięć.

¹⁸ Por. S. Cattacin, C. R. Famos, M. Duttwiler, H. Mahnig, *Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen*, Bern, 2003.

¹⁹ T. Milic, *Ideologie und Stimmverhalten*, Zürich, 2008.

6.2. RÓWNOUPRAWNIENIE SZWAJCARSKICH
MNIJSZOŚCI NARODOWYCH

Demokracja bezpośrednia utrudnia i przeciąga w czasie równouprawnienie mniejszości narodowych w Szwajcarii. Badania Narodowego Programu Badawczego na uniwersytecie w Bernie wykazują, iż referenda przeprowadzone w Szwajcarii w ciągu ostatnich 120 lat – dotyczące mniejszości narodowych – wypadały z reguły na ich niekorzyść. Równouprawnienie rzeczonych grup przesuwano za każdym razem w czasie, natomiast odpowiednie ustawy były zaostrzane. Jednak nie tylko instrumenty demokracji bezpośredniej, a więc referendum i inicjatywa ustawodawcza, wpływały negatywnie na położenie mniejszości narodowych w tym kraju. Dużą rolę odgrywały, i odgrywają nadal, urzędy państwowe i elity polityczne.

Mimo iż elity rządzące akceptują i uznają prawa mniejszości narodowych, to jednak nie przedstawiają tego problemu na forum parlamentu – w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego głosowania obywateli. Obok tej taktyki, prowadzonej przez polityków i administrację państwową, istotne są również wartości i poglądy, reprezentowane przez społeczeństwo.

Kto opowiada się za otwartą na zewnątrz Szwajcarią, ten z reguły jednocześnie popiera rozszerzenie praw mniejszości narodowych w tym kraju. Konserwatyści natomiast usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując to obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej. Również same mniejszości narodowe wpływają na ich pozycję i szanse równouprawnienia w społeczeństwie szwajcarskim. Mniejszości niepotrafiące się zasymilować i reprezentujące prowokująco obce wartości, mają nikłe szanse na ich zaakceptowanie przez wyborców.

W XIX wieku głównie katolicy i Żydzi byli ofiarami negatywnych głosowań i referendów²⁰. W 1874 roku ograniczone zostały prawa katolików w zmodyfikowanej wówczas konstytucji, zaś dopiero w 1973 zniesiono zakaz funkcjonowania zakonu jezuitów²¹.

Szczególnie Żydzi byli przez długi czas dyskryminowani na terytorium państwa szwajcarskiego. Już w pierwszej wersji konstytucji z 1848 roku zostały ograniczone ich prawa wyznaniowe i prawa osiedlania się. Dopiero w zmodyfikowanej ustawie zasadniczej z 1874 roku ta mniejszość religijna uzyskała pełne prawne i społeczne równouprawnienie²².

W ostatnich latach jaskrawym przykładem negatywnego wpływu demokracji bezpośredniej na równouprawnienie mniejszości narodowych było referendum z 2009 roku dotyczące budowy minaretów w Szwajcarii – naród republiki opowiedział się zdecydowanie przeciwko stawianiu muzułmańskich świątyń.

²⁰ Por. P. Krauthammer, *Das Schächtverbot in der Schweiz 1854–2000. Die Schächtfrage zwischen Tierchutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit*, Zürich, 2000.

²¹ W. Linder, R. Zürcher, Ch. Bolliger, *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Baden, 2008.

²² F. T. Külling, *Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900*, Zürich, 1977.

6.3. SZWAJCARSKI FEDERALIZM A MNIEJSZOŚCI NARODOWE

Pytanie, czy system federalny Szwajcarii posiada więcej wad, czy zalet w odniesieniu do mniejszości narodowych w tym kraju, pociąga za sobą dyskusję ideologiczną, ponieważ brakuje tu bezpośrednich porównań z systemami politycznymi innych państw. Federalizm tego kraju ma wiele uwarunkowań, które – w zależności od punktu widzenia i sytuacji – można uznać za plusy bądź minusy, biorąc pod uwagę stosunek państwa szwajcarskiego do mniejszości narodowych.

Ze względu na wielokulturowość Szwajcarii trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsensus bez federalizmu. Dzięki temu systemowi mniejszości narodowe, językowe czy religijne nie powinny czuć się pokrzywdzone lub „niesprawiedliwie” traktowane. Szereg decyzji podejmuje się na najniższym politycznym szczeblu, co chroni obywateli przed nieuzasadnioną bądź nietrafioną ingerencją państwa²³. Faktem jest, iż federalizm hamuje napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowuje działalność państwa na rzecz różnic międzyregionalnych. Nikłe napięcia regionalne, jak również znikome konflikty polityczne, są najlepszym świadectwem tego, iż państwo federalne w szwajcarskim wydaniu funkcjonuje optymalnie. Wprawdzie proces negocjacji na płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczeblu federacja – kantony jest niejednokrotnie długotrwały, co bywa często – z punktu widzenia z osób zewnątrz – niezrozumiałe, jednak w efekcie końcowym prowadzi do pozytywnych i pozbawionych większego ryzyka rezultatów. Z drugiej strony przedstawiciele mniejszości narodowych jakiegoś kantonu mogą czuć się w pewnym sensie poszkodowani, jeśli nie posiadają tych samych praw, jakimi dysponują inne osoby z tych grup w sąsiednim kantonie.

Kantonalne kompetencje i bezpośrednia demokracja bronione są w Szwajcarii konsekwentnie, a tam, gdzie dochodzi do kontrowersji międzykantonalnych, szuka się pokojowych rozwiązań na zasadzie tak zwanego konkordatu, czyli umowy międzykantonalnej.

Szwajcarski system polityczny – jak już wspomniałem – różni się od innych znanych systemów demokratycznych krajów europejskich, w których dominuje demokracja parlamentarno-reprezentatywna. Poprzez ustawodawstwo konstytucyjne i specyficzne narzędzia, jakimi są referendum i inicjatywa ludowa, naród stał się prawdziwym suwerenem, mającym głos w każdej ważnej sprawie: od tych na poziomie gminy po wypowiedzenie się na temat zmian konstytucji na poziomie Federacji. Kolektywny system władzy oraz duży wpływ grup interesów i obywateli nie znajdują odpowiednika w żadnym innym państwie – dlatego szwajcarskiego federalizmu, z całą jego kompleksowością i specyfiką, nie da się bezpośrednio przenieść, bez uprzedniej dokładnej analizy jego genezy, na system polityczny innych państw²⁴.

²³ R. Eichenberger, *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für politischen Wettbewerb*, Zürich, 2002.

²⁴ G. Kirchgässner, L. P. Feld, M. R. Savioz, *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs-*

W związku z tym, wnikliwa analiza funkcjonowania mniejszości narodowych w państwie szwajcarskim możliwa jest jedynie, kiedy oprzemy się na zbadaniu specyfiki systemu politycznego Szwajcarii determinującego egzystencję tych mniejszości. Równie istotne w tym kontekście jest zdefiniowanie i usystematyzowanie szwajcarskich mniejszości narodowych, językowych, etnicznych i kulturowych w aspekcie historycznym i polityczno-społecznym.

7. WPŁYW DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ NA STATUS MNIEJSZOŚCI RELIGIJNYCH W SZWAJCARII

7.1. REFERENDA KANTONALNE

Wzrealizowanych przeze mnie badaniach kantonalnych głosowań dotyczących statusu mniejszości religijnych na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, przeprowadzonych w Szwajcarii w ostatnich 50 latach, daje się zauważyć, iż w 15 przypadkach, związanych z mniejszościami chrześcijańskimi i żydowskimi, były one pozytywne. Pozostałe referenda, dotyczące poprawy statusu mniejszości muzułmańskiej, spotkały się ze sprzeciwem społeczeństwa. Przykładem jest kantonalne referendum w Zurychu z 1982 roku, dotyczące publiczno-prawnego uznania dotychczas nieuznawanych prawnie mniejszości religijnych, jak również prawa do głosowania dla obcokrajowców. Obydwie propozycje, które w głównej mierze dałyby więcej praw mniejszości muzułmańskiej, zostały odrzucone.

W 1990 roku głosowano po raz pierwszy w kantonie berneńskim za uznaniem niechrześcijańskich mniejszości. Również w tym wypadku wynik głosowania był negatywny i połączony z werbalnymi atakami mniejszości muzułmańskiej.

Kontynuacją prawnego uznania mniejszości narodowych w Szwajcarii było kolejne referendum w kantonie zuryskim w 2003 roku, dotyczące prawnego uznania mniejszości muzułmańskiej. Wynik był ponownie negatywny, przeciwnicy referendum przeprowadzili szeroką kampanię pod hasłem „Podatki dla szkół *Koranu*?”

Debaty na temat prawnego uznania mniejszości religijnych stały się jednocześnie możliwością określenia bezpośredniego wpływu narzędzi demokracji bezpośredniej na status tych mniejszości w państwie szwajcarskim²⁵. Dokonana przeze mnie analiza kantonalnych procesów decyzyjnych wykazała, iż kantonalne instytucje decyzyjne zwracają większą uwagę i reagują z większą odpowiedzialnością w kwestii równouprawnienia mniejszości religijnych, aniżeli społeczeństwo. Instytucje te, szczególnie parlamenty kantonalne, opowiadają się za liberalizacją państwowych reguł i ustaleń dotyczących równouprawnienia wszystkich mniejszości narodowych, niezależnie od religii i wyznania²⁶. Na uwagę zasługuje fakt, iż pozy-

und exportfähig, Basel – Genf – München, 1999.

²⁵ S. Hug, *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*, „Journal of Theoretical Politics”, 2004, no. 16, s. 321–356.

²⁶ Por. A. Christmann, *Damoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für religiöse Minderheiten in den Schweizer Kantonen*, „Swiss Political Science Review”, 2010, no. 16 (1), s. 1–41.

tywne nastawienie kantonalnych parlamentów wobec liberalizacji statusu mniejszości religijnych daje się zauważyć przede wszystkim w tych procesach decyzyjnych, w których nie dochodziło do rozstrzygnięć na bazie referendum. Organy decyzyjne na płaszczyźnie kantonalnej zakładają jednak zawczasu odrzucenie liberalizacji i uznania mniejszości religijnej poprzez powszechne głosowanie, stąd prowadzą strategię wprowadzania równouprawnienia tych mniejszości poprzez rewizję kantonalnych konstytucji i niepoddawanie pod głosowanie tych zagadnień. W ten sposób dochodzi do stopniowej liberalizacji statusu prawnego mniejszości religijnych bez prowadzenia publicznej kampanii i zdawania się wyłącznie na decyzje społeczeństwa w tej drażliwej kwestii społeczno-prawnej. Jest to z pewnością manipulacja za pomocą narzędzi demokracji bezpośredniej, prowadząca jednak do stopniowego, choć powolnego, uznania praw niechrześcijańskich mniejszości religijnych w helweckim państwie.

7.2. STATUS MNIEJSZOŚCI MUZUŁMAŃSKIEJ W SZWAJCARII

Od początku lat 60. do połowy lat 70. nastąpił duży napływ do Szwajcarii tureckich robotników, którzy z czasem sprowadzili swoje rodziny. W latach 90. pojawili się poszukujący azylu muzułmanie z państw byłej Jugosławii, a w następnych latach z krajów północnoafrykańskich. W 1992 roku było w Szwajcarii już około 152 tysięcy muzułmanów, obecnie ich liczbę szacuje się na około 400 tysięcy.

Muzułmańskie wspólnoty cały czas starają się o stworzenie dla siebie właściwych warunków istnienia, o wystarczającą liczbę miejsc do modlitwy, centrów kultury i szkół koranicznych. Dotąd mieszczą się one na obrzeżach miast, w halach fabrycznych, garażach. Sprawia to, że część muzułmanów, pragnących wyznawać swą religię, czuje się dyskryminowana. Do tej pory obok 130–160 meczetów w tym kraju powstało zaledwie kilka minaretów.

Rewizje kantonalnych konstytucji pozwoliły doprowadzić do uznania prawnego mniejszości muzułmańskiej w siedmiu kantonach. Debaty na płaszczyźnie kantonalnej wykazują jednak, że uchwalenie nowych ustaw dotyczących statusu mniejszości religijnych napotyka również bariery ze strony demokracji bezpośredniej na arenie parlamentarnej. Przykładowo, w kantonie bazylejskim w 1984 roku i kantonie zuryskim w 2005 kantonalne parlamenty nie przegłosowały prawnego uznania mniejszości muzułmańskiej w obawie przed negatywnym wynikiem głosowania w ramach późniejszego referendum. Przykłady te potwierdzają restryktywny, pośredni wpływ narzędzi demokracji bezpośredniej na społeczno-prawne uznanie i akceptację mniejszości religijnych w państwie helweckim. Należy jednak dodać, iż istotne jest, które mniejszości religijne są przedmiotem debaty. W przypadku mniejszości muzułmańskiej przeforsowanie decyzji o liberalizacji jej społeczno-prawnego statusu jest szczególnie trudne²⁷.

²⁷ M. Helbling, H. Kriesi, *Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung. Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden*, „Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft”, 2004, Nr. 10, s. 33–58.

7.3. REFERENDUM DOTYCZĄCE ZAKAZU BUDOWY MINARETÓW

Z powyższej analizy wynika, że aktualna sytuacja konfliktowa, dotycząca uznania mniejszości religijnych, związana jest w Szwajcarii wyłącznie z uznaniem praw mniejszości muzułmańskiej. Odzwierciedleniem tego było wylansowanie w 2007 roku przez polityków prawicowych ze Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP) inicjatywy dotyczącej zakazu budowy minaretów, która została dość niespodziewanie przegłosowana 29 listopada 2009 roku.

Analiza referendum w sprawie tego zakazu wskazuje na fakt, iż przytoczone przez elity polityczne argumenty dotarły do społeczeństwa i zdeterminowały nastawienie głosujących²⁸. Te osoby, których przekonały kulturowo-protekcjonistyczne argumenty o zagrożeniu islamem w świecie zachodnim, głosowały pozytywnie, a więc opowiedziały się za zakazem budowy świątyń muzułmańskich. Ci natomiast, którzy uważali, iż propaganda politycznej prawicy jest przesadzona i nieadekwatna do domniemanego zagrożenia ze strony islamu, głosowali na „nie”. W konsekwencji wyborcy nie opowiadali się w głosowaniu za prawem muzułmanów do budowy minaretów, lecz postulowali swój punkt widzenia na temat konfliktu polityczno-kulturowego, zdominowanego obawą utraty zachodnich wartości pluralistyczno-społecznych. Nastawienie głosujących było zdominowane mocno zarysowanym podziałem między lewicą a prawicą. W tej sytuacji politycznej partie umiarkowane były w stanie określić, i określiły, ostateczny wynik referendum – 57,5 procent „za”.

Rada Europy zażądała od Szwajcarii zniesienia zakazu budowy minaretów tak szybko, jak tylko to możliwe. Zakaz uznano za dyskryminujący i na okres przejściowy Rada zaleciła Szwajcarii wprowadzenie moratorium na stosowanie owego postanowienia. Rezolucję w tej sprawie uchwaliło jednomyślnie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu. Podkreślono, że zakaz *dyskryminuje społeczność muzułmańską i narusza Europejską konwencję praw człowieka*.

Inicjatywa w sprawie budowy minaretów była najistotniejszym referendum dotyczącym praw muzułmanów w Szwajcarii, wskazującym na ogromny wpływ narzędzi demokracji bezpośredniej na przebieg konfliktów związanych z przyznaniem praw dla mniejszości niechrześcijańskich i możliwości ich rozwiązania. Na podstawie wywiadów i analizy innych konfliktów potwierdza się teza, iż prawa muzułmanów w Szwajcarii są ograniczone lub ich przyznanie tej mniejszości znacznie spowolnione przez istniejące prawodawstwo. Poza tym możliwe jest dostrzeżenie konfliktu między elitami politycznymi i społeczeństwem. Instytucje państwowe i politycy czują się odpowiedzialni za przyznanie mniejszościom narodowym podstawowych praw społeczno-politycznych, natomiast dla społeczeństwa aspekty prawne odgrywają rolę drugoplanową. Grupy społeczne koncentrują się na sprawach na poziomie gminy i kantonu, nie przykładając większej wagi do wolności religijnej i wyznaniowej mniejszości²⁹.

²⁸ Por. *Vom Schächt- zum Minarettverbot*, hrsg. A. Vatter, Zürich, 2011.

²⁹ Por. A. Vatter, D. Danaci, *Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwi-*

Właśnie na tym poziomie Szwajcarska Partia Ludowa mobilizowała społeczeństwo do opowiedzenia się przeciwko budowie muzułmańskich świątyń. Należy przy tym dodać, iż sam zakaz budowania minaretów był dla prawicy drugorzędny – politykom prawicowym chodziło w większym stopniu o zainscenizowanie protestu przeciwko konkretnej, muzułmańskiej mniejszości religijnej i wskazanie na potencjalne zagrożenie ze strony islamu dla kultury szwajcarskiej. Poza tym była to również dogodna sposobność do zmobilizowania społeczeństwa po stronie prawicy przed zbliżającymi się wyborami do parlamentu.

7.4. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA I DEMOKRACJA REPREZENTATYWNA WOBEC MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Obok wpływu demokracji bezpośredniej na status mniejszości religijnych w Szwajcarii, zbadałem również wpływ systemu politycznego tego typu w odniesieniu do mniejszości w ogóle w tym kraju i spróbowałem go porównać z taką sytuacją w demokracji reprezentatywnej. Doszedłem do wniosku, iż demokracja bezpośrednia i jej narzędzia, jakimi są inicjatywa ludowa i referendum, wpływają z reguły niekorzystnie – jak wcześniej wspomniano – na sytuację prawną mniejszości³⁰. Negatywny wpływ pojawia się generalnie wówczas, kiedy zainicjowane jest rozszerzenie tych praw. W wypadku demokracji reprezentatywnej dochodzi natomiast o wiele łatwiej i szybciej do poszerzenia praw mniejszości. Należy jednak rozróżnić znaczenie obu rodzajów demokracji w stosunku do poszczególnych grup mniejszościowych. W wypadku demokracji bezpośredniej uznanie praw homoseksualistów, inwalidów i mniejszości językowych następuje w jednakowym stopniu, jak w przypadku demokracji parlamentarnej, natomiast jeśli chodzi o status prawny obcokrajowców – wyniki głosowań w systemie bezpośrednio-demokratycznym wypadają częściej na ich niekorzyść.

Porównując przyznawanie praw mniejszościom w Szwajcarii i w Niemczech, należy jednak stwierdzić, iż w niemieckich komunach i landach ma miejsce ostrzejsza kontrola formalna i administracyjna przed podjęciem decyzji o przyznaniu praw mniejszościom³¹.

Taka weryfikacja nie występuje w Szwajcarii, gdzie dominuje teza *in-* i *outgroups*, określająca daną mniejszość dyskryminująco już przed referendum. Decyzje społeczeństwa dotyczące przyznania lub rozszerzenia praw dla *outgroups*, szczególnie obcokrajowców i muzułmanów, wypadają z tego powodu z reguły negatywnie. Natomiast pozytywne nastawienie społeczeństwa szwajcarskiego do tradycyjnych mniejszości językowych, zintegrowanych kulturowo, sprawia, iż referenda dotyczące tych mniejszości wypadają na korzyść tych *ingroups*. Mniejszości, które nie po-

schen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, „Politische Vierteljahresschrift”, 2010, Nr. 51 (2), s. 205–222.

³⁰ B. S. Gamble, *Putting Civil Rights to a Popular Vote*, „American Journal of Political Science”, 1997, no. 41, s. 245–269.

³¹ Ch. Schulte, R. Warnke, *Direkte Demokratie und repräsentative Demokratie*, Berlin, 2004.

siadają żadnych praw politycznych i należą do obcego kręgu kulturowego, potrzebują więc większej ochrony prawnej w systemie bezpośrednio-demokratycznym, w porównaniu z systemem parlamentarno-reprezentatywnym.

7.5. MNIEJSZOŚCI JĘZYKOWE WOBEC MNIEJSZOŚCI RELIGIJNYCH

Niejako produktem ubocznym moich badań był stosunek tradycyjnych mniejszości etniczno-językowych w Szwajcarii do nowych mniejszości religijnych w tym kraju. Na podstawie zbadanych referendów, dotyczących statusu mniejszości religijnych w ostatnich 30 latach, nasuwa się wniosek, iż mniejszości tradycyjne, posiadając same status mniejszościowy, nie akceptują praw innych grup społecznych (*outgroups*) o charakterze mniejszościowo-religijnym. Przykładowo, włoska mniejszość językowa głosuje najczęściej negatywnie w sprawach dotyczących innych mniejszości, podczas gdy niemieckojęzyczna Szwajcaria wypada w tym porównaniu umiarkowanie. Negatywne nastawienie mniejszości językowych wobec nowych mniejszości należy tłumaczyć obawą mniejszościowych grup językowych przed utratą ich przywilejów i szczególnego statusu w ramach Konfederacji Szwajcarskiej. Należy do tego dodać, iż występują tu duże kantonalne różnice³².

Stosunek mniejszości językowych do mniejszości religijnych jest na pewno nieco zakłamanym, gdyż w „dobrym tonie” jest bycie tolerancyjnym w każdej sprawie dotyczącej innej mniejszości. Mniejszą sympatią cieszą się mieszkający w Szwajcarii obywatele z państw byłej Jugosławii. Da się tutaj zauważyć, że Szwajcarzy włoskojęzyczni nie akceptują tych mniejszości, które są najliczniejszą grupą pośród mniejszości muzułmańskiej.

8. PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY

W ostatnich latach daje się zaobserwować w Szwajcarii praktyczny zanik sytuacji konfliktowych w ramach demokracji bezpośredniej między obiema podstawowymi religiami chrześcijańskimi – katolikami i protestantami. Natomiast na porządku dziennym jest konflikt związany ze społeczno-prawną akceptacją mniejszości niechrześcijańskich, przy czym zarysowuje się zasadniczo podział na mniejszość muzułmańską, naprzeciw której stoi chrześcijańska większość społeczeństwa. Dominują przy tym takie negatywne reakcje jak obawa przed utratą podstawowych historycznych wartości i poczucie zagrożenia. Prawdopodobnie również w najbliższej przyszłości tendencje społeczne podczas głosowania o rozszerzenie praw mniejszości muzułmańskiej (na przykład zakaz okrywania głowy w miejscach publicznych przez kobiety wyznające islam) pozostaną te same, bowiem – jak uprzednio wspomniałem – nie chodzi tu wyłącznie o konflikt religijny w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz o etniczno-kulturowy podział społeczeństwa. Ów podział zdominowany jest z kolei podziałem mieszkańców tego kraju

³² A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen, 2002.

na zwolenników wartości tradycyjnych i narodowych z jednej strony, a protagonistów otwartej i zglobalizowanej Szwajcarii z drugiej³³.

Negatywne kulturowe nastawienie społeczeństwa w czasie referendów, decydujących o przyznaniu praw mniejszościom religijnym, nie oznacza jednak, iż argumenty prawne i ekonomiczne w kampanii przedreferendalnej nie odgrywają żadnej roli. Społeczeństwo staje bowiem przed dylematem wyboru między korzyściami ekonomicznymi a obawą przed *Überfremdung*, a więc wyobcowaniem społeczeństwa szwajcarskiego. Wymieniając aspekty ekonomiczne, mam na myśli przede wszystkim uregulowanie kwestii podatkowej w przypadku przyznania pełnych praw mniejszościom wyznaniowym³⁴.

Niewątpliwie społeczeństwo szwajcarskie jest bardziej skłonne – poprzez narzędzia demokracji bezpośredniej – powiększyć w głosowaniu powszechnym swobodę ekonomiczną mniejszościom niechrześcijańskim, aniżeli zgodzić się na przyznanie im większych uprawnień w sferze politycznej i kulturowo-wyznaniowej. Przyczyną takiego nastawienia jest obopólna korzyść w przypadku uznania swobód ekonomicznych mniejszościom religijnym niż przyznanie im pełnych praw polityczno-religijnych, co – w mniemaniu większości społeczeństwa szwajcarskiego – uderza bezpośrednio w tożsamość narodową kraju.

Szwajcarski system polityczny, zdominowany demokracją bezpośrednią, wpływa więc negatywnie na rozwój i równouprawnienie mniejszości religijnych w państwie. Szczególnie jeśli chodzi o mniejszości niechrześcijańskie, przede wszystkim muzułmańską, naród szwajcarski – wykorzystując elementy demokracji bezpośredniej – opowiada się przeciwko rozszerzeniu praw politycznych i społecznych dla tej grupy religijnej. Natomiast status tradycyjnych mniejszości językowych został zagwarantowany konstytucyjnie, co również jest przyczyną pozytywnego nastawienia społeczeństwa w przypadku ogólnego głosowania dotyczącego uprawnień tych mniejszości.

Mimo że elity polityczne akceptują i uznają prawa mniejszości religijnych, to jednak nie przedstawiają tego problemu na forum parlamentu – w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego referendum. W ten sposób problem przyznania praw mniejszościom religijnym przesuwany jest w czasie. Obok tej taktyki, prowadzonej przez elity polityczne i administrację państwową, istotne są również wartości i poglądy, reprezentowane przez społeczeństwo. Kto opowiada się za otwartą na zewnątrz Szwajcarią, ten z reguły jednocześnie popiera rozszerzenie praw mniejszości narodowych w tym kraju. Partie konserwatywne natomiast usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując to obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej.

³³ Por. B. Frey, L. Goette, *Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?*, „American Journal of Political Science”, 1998, no. 42, s. 1343–1348.

³⁴ L. P. Feld, M. R. Savioz, *Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation*, „Kyklos”, 1997, no. 50, s. 507–538.

Również same mniejszości narodowe wpływają zasadniczo na ich pozycję i szanse równouprawnienia w społeczeństwie szwajcarskim. Mniejszości niepotrafiące się zasymilować i reprezentujące prowokująco obce wartości, mają nikłe szanse na ich zaakceptowanie przez wyborców. Niemniej należy stwierdzić, iż tradycyjne mniejszości językowe są w pełni akceptowane w społeczeństwie szwajcarskim, natomiast status mniejszości religijnych uzależniony jest w dużym stopniu od nastrojów społecznych i aktualnych tendencji politycznych, zaś mechanizm demokracji bezpośredniej hamuje prawne uznanie tych mniejszości, a w szczególności mniejszości muzułmańskiej.

MIROSŁAW MATYJA

**NATIONAL MINORITIES
WITHIN THE SWISS POLITICAL SYSTEM**

SUMMARY

In Switzerland national minorities might be divided essentially into traditional and so-called „new” minorities. New minorities were formed as a result of immigration in the last half-century. The role of the Swiss national minorities in the political system of this country is connected to the special conditions of Swiss direct democracy, which directly determines the status of minorities in the country. The impact of Swiss policy, especially the popular initiative and referendum on the regulations relating to minorities, has not been fully researched in the literature. The purpose of this article is to analyse the status of minorities, primarily non-Christians, in Switzerland, and to show how these minorities relate to elements of Swiss direct democracy.

Key words: Switzerland, national minorities, non-Christian minorities, direct democracy